

年金における今後の課題

年金シニアプラン総合研究機構研究主幹・一橋大学特任教授

高山 憲之

二〇一二年八月、社会保障と税の一体改革に係る関連八法案が成立し、年金関連では、①基礎年金国庫負担二分の一の恒久化、②受給資格期間の短縮と低所得高齢者等への福祉的給付実施、③パートへの厚生年金適用拡大、④産休期間中の保険料免除、⑤共済年金の厚生年金への統合、などが決定された。

本稿では、改正後に残された年金をめぐる主要な課題について議論することにした。

一 特例水準の解消とデフレ下におけるマクロ経済スライドの実施

特例水準の解消は、右に述べた関連八法案の中には含まれておらず、別の法案として国会に提出されていた。ただ、本年八月時点では、その法案は全く審議されていない。

物価が上下に変動したときには、その変動分だけ年金給付額を上下に自動的に変更する。これが年金法上の大原則である。ただ、かつての自公政権時代、物価の下落幅が小さかったときに、特例として年金額を据えおいたことが何回あった。本来水準より高い年金額を特例水準と呼んでいる。現在、本来水準との差分は二・五%となっており、累計で約七兆五〇〇〇億円の過払いがすでに生じている。民主党政権はこれを解消することを決め、当初計画では二・五%分を二〇一二年一〇月分から三年かけて少しずつ解消していくことにしていた。年金給付の過払いは今後ともつづくものの、その累計額が三年後からは増えないようにしようとしたのである。過払い分の取り戻しを考えたわけではない。

特例措置により、年金負担世代の手取り賃金とのバランスは、この間に徐々にくずれてきてしまった。特例水準を

放置すると、過払いは今後も毎年、約一兆円ずつ増えていってしまふ。それでは、現役世代の理解や納得を到底、得ることができないだろう。特例水準が早急に解消されることを願つてやまない。

特例水準を解消した後も、大仕事が待ちかまえている。スウェーデンでは公的年金の持続可能性を高めるため、年金のバランスシートを毎年計算し、債務超過となった場合には直ちに年金スライド率を自動的にマイナス調整している。ちなみに、二〇一〇年の名目消費者物価上昇率予想はマイナス〇・九%であったが、年金の債務超過を圧縮するため、年金給付は名目で三%減額となった。さらに二〇一一年の名目消費者物価上昇率予想は〇・九%のプラスに転じたが、年金給付は名目で四・三%も減額した。年金の減額はスウェーデンでも不人気だが、お年寄りに譲歩してもらったのである。

日本では年金財政を長期的に安定させるため、年金保険料の納付者が減ったり、六五歳時平均余命が伸長したりするのにあわせて、年金給付額を当面、マイナス調整していくというマクロ経済スライドを二〇〇四年に導入した。これを発動すれば、モデル年金の水準は六〇%弱から徐々に五〇%まで下がるはずであった。

ところが、この間、マクロ経済スライドは一度も発動されず、モデル年金水準は二〇〇九年度までに六二・三%に

上昇した。この間、デフレと保険料引き上げで現役の手取り賃金が毎年下落した。ちなみに、二〇〇九年には年率で三・五%減となった。一方、年金給付は特例措置が講じられたこともあり、その切り下げはほとんどなかった。年金水準が上昇したのは、そのためである。デフレ継続下で、その水準はさらに上昇中である。

年金給付の大半は現役の保険料や税金で賄われている。民主党政権は、高齢者重視の社会保障を全世代対応型に改めると宣言した。その基本方針からすると、現役手取り賃金の下落にあわせて年金給付を減額したり、デフレ下でもマクロ経済スライドを発動したりすることが筋となるはずである。日本のお年寄りにも多少とも譲ってもらふ必要性が高い。

なお、消費税引き上げに伴う物価上昇分は、現行では年金スライドの対象となっており、増税分をお年寄りが負担することにはならない。消費増税に伴う物価上昇分は年金スライドの対象外とすることが妥当である。

二 受給開始年齢の自動調整

年金は人口変動リスクや経済リスク、投資リスクに弱い。そして、もう一つ、政治リスクにも弱い。

政治の世界では都合の悪いことが生じて、それを一時

的現象だと考え、問題を先送りしがちである。その結果、事実の正確な認識が遅れ、事態は悪化する。さらに、事実を正確に認識した後においても、政治調整には時間がかかる。不利益を被る人びとが改革に強く反対するからである。その結果、決定にも遅れが生じてしまう。この二つの遅れが政治リスクと通称されるものである。日本の年金は、この政治リスクに過去、何回も見舞われてきた。

政治リスクを回避することは可能だろうか。年金分野において、その回避手段として開発されたのが自動安定装置である。ここで自動とは、そのつど立法措置を講じることなく、なんらかの指標の変化が確認されると、直ちに制度内容を変えるという意味である。以下では、年金の受給開始年齢をめぐる新たな調整方法として最近、注目を集めているデンマークとオランダの例を紹介したい。その前に、各国の動向に触れておこう。

一昨年、フランスでは数回の大規模なストライキに見舞われたものの、前サルコジ政権は満額年金の受給開始年齢を六五歳から六七歳へ引き上げることが断行した。また英国では、既に年金受給開始年齢を六五歳から六八歳へ引き上げることを決めている。

米国では一昨年十二月、超党派の財政責任・改革委員会が年金の受給開始年齢を将来、六七歳から六九歳に引き上げることが提案した。財政危機に陥っているギリシャ、ア

イルランド、スペイン、イタリアなどでも年金受給開始年齢の引き上げが大問題となった。

ドイツでは二〇〇五年に社会民主党とキリスト教民主同盟による大連立が成立した際、年金の受給開始年齢引き上げ（六五歳から六七歳へ）を決定した。さらに豪州でも年金受給開始年齢を六五歳から六七歳へ引き上げることが最近、決定した。

一方、デンマークでは二〇〇六年に、六〇歳時点における平均余命の伸びにあわせて、その分だけ一五年先の年金受給開始年齢を自動的に遅らせることにした。

オランダでも昨年、デンマークとほぼ同様の改革内容が政労使の三者代表によって合意された。六五歳時平均余命の伸びを五年毎に確認し、伸びた分だけ一〇年先の年金受給開始年齢を自動的に遅らせるというのである。

両国では、年金の平均受給年数を世代が異なっても変えない（受給月額が同じであれば生涯の受給総額も同じ）ことにした。そのために必要となる自動調整のしくみが実装されたのである。

日本でも今後、平均寿命は一段と伸びる。その変動に応じて年金の受給開始年齢を調整しないと、年金財政の将来はいっそう厳しくなる。年金保険料の引き上げや税金の追加投入が困難になっている中で、給付水準をさらに引き下げるのか、それとも受給開始年齢を引き上げるのか、が問

われているのである。

老後の生活基盤としての役割を公的年金に期待するのであれば、給付水準のさらなる切り下げは基本的に妥当でない。その結果として各国は受給開始年齢の引き上げを真剣に議論し、やむをえないとして次々に決定している。

日本は最長寿命国であり、かつ青壮年層が年々減少している。この間、日本の公的年金はいずれも毎年、赤字を計上し続け、財政運営は厳しい。この状況は将来、好転しそうにない。六五歳受給開始までの移行期間（現行法における移行終了は二〇三〇年度）を短縮すると同時に、公的年金の受給開始年齢を平均余命の伸長にあわせて自動的に引き上げなくてよいのだろうか。

年金受給開始年齢の引き上げを決めたからといって、それを直ちに実施するわけではない。老後に向けた計画はすぐには変えられない。再雇用制度をいっそう充実させたり、企業年金をつなぎ型にシフトさせたりする必要はある。賃金体系や処遇のあり方も変更せざるをえないだろう。それには時間がかかる。年金の受給開始年齢引き上げは、必要性があるかぎり、早めの決定が求められている。

三 短時間労働者の扱い

日本では現在、週三〇時間以上勤務する人は、厚生年金

や健康保険組合、協会けんぽに加入することが原則となっている。この適用要件を雇用保険なみに週二〇時間以上勤務に変更することが今回の年金改正で決まった。ただし、当面、①賃金月額八万八〇〇〇円以上、②雇用契約期間一年以上、③従業員五〇人以上、④学生は除く、の四条件つきとなった。拡大対象者は約二五万人の見込みである。適用拡大は二〇一六年一〇月から実施される。週二〇時間以上三〇時間未満勤務の人は約四〇〇万人おり、今回の改正で適用拡大となるのは、わずか六%にすぎない。かれらは現在、地域ベースの国民年金や国民健康保険（国保）に加入している。その加入先を職域ベースの厚生年金等に切り替えようというのである。

パートタイマーなどの短時間労働者は雇用が不安定であり、賃金も総じて低い。保険料を滞納したり、保険料負担を軽減されたりしている人も少なくない。その分、国民年金や国保の財政運営は厳しくなっている。無保険、無年金や低年金となるおそれもある。

米国では年間四〇〇ドル（三万円強）以上の給与を支払うと、公的年金に加入させる義務がある。ドイツでも月額四〇〇ユーロ（四万円弱）以上の給与所得者は給与比例の公的年金に加入する。極端に低い給与でないかぎり、短時間労働者も通常のサラリーマンと同じ年金制度に加入しているのである。

日本では、この間、短時間勤務の非正規労働者が増えつづけ、直近では給与所得者全体の四〇%弱を占めている。

厚生年金等の適用要件を週二〇時間以上に変更すると、短期的には事業主の社会保険料負担が増える。同時に基礎年金拠出金や高齢者医療への拠出金等にも影響するので、労使合計の社会保険料負担は一段と増大する。その分、国保や国民年金の財政運営は安定化し、無保険・無年金や低年金も減るだろう。

短時間労働者に厚生年金等の適用が拡大されると、企業は負担増を少しでも回避するため、賃金を引き下げたり、雇用を一層抑制したりするおそれがある。あるいは個々の従業員と請負契約を結び、偽装個人業主を続出させる可能性も強い。一方、これまで週三〇時間未満で働いていた第三号被保険者は、みずから社会保険料を負担することになり、手取り賃金がさらに下がるおそれもある。「明日の年金給付より今日の賃金の方が大事である」と考える人には歓迎されないかもしれない。

短時間労働者は中小零細企業で働く人が多い。中小零細企業のコンプライアンス・コスト（行政協力費用）は割高である。申告ミスや不正申告がその分だけ多い。適用拡大で日本年金機構の職員は新たな難題に直面するだろう。

四 第三号被保険者問題

専業主婦は現在、年金保険料を直接納付していないものの、サラリーマンの夫が年金保険料を負担していれば、定額の老齢基礎年金を受けとることができる。一九八六年度から始まったこの取り扱い（第三号被保険者制度）は、女性の年金権を確立するものとして、当時は内外で高く評価された。

だが、この制度は、負担に依じて給付を受けるという社会保険原則に反するという側面もあり、共働きの妻や独身女性からの批判が今日、強い。ちなみに、ドイツやフランスにはこうした制度はない。

社会保険原則を貫徹する単純な方法は、完全個人単位化を進めることである。ただ、完全個人単位化を進め、遺族年金を廃止したスウェーデンでも「行き過ぎ」が問題になり、夫婦間の年金分割を導入している。男女間の賃金格差は同国でも明らかに存在し、その格差が老後に投影され、貧困に苦しむ女性老人が大量に出現することを恐れたからである。

日本では、離婚時の年金分割を二〇〇四年に定めた。その時の「みなし規定」（夫婦共同負担の考え方）を離婚時以外に拡大することを改めて検討してみてもどうだろうか。

すなわち専業主婦を有するサラリーマンの夫が納めた保険料は妻も半々ずつ共同負担したとみなす、とするのである。このような「みなし規定」を適用すれば、社会保険原則違反にはならない。

制度切りかえ前後で専業主婦世帯の保険料負担額、老齢年金額はいずれも夫婦合算でみるかぎり変わらない。切りかえは比較的容易であり、年金財政に与える影響も軽微にとどまる。

制度切りかえにより、夫名義の老齢厚生年金額は従来の半分になる。妻に約束されていた遺族厚生年金（老齢厚生年金額の七五%）も受給することができなくなり、代わりに従来、夫が受給していた老齢厚生年金額の五〇%を妻名義で受給することになる。いずれも専業主婦世帯にとって譲歩を求められる内容である。ただ、遺族年金で専業主婦世帯を優遇している現行の制度が、共働き世帯と基本的に無差別の制度に変わると考えればよい。

夫婦共同負担の考え方は当面、専業主婦の年金問題を解決するための方法として提案されている。その考え方を共働き世帯にも拡大適用するか否かは改めて議論する必要があるだろう。夫婦別産制を前提にすると、夫婦それぞれが稼得する給与は個人に属し、それぞれが負担している年金保険料も共同負担しているとは観念しがたいかもしれない。

五 若年者の雇用

将来の年金にとって最大の課題は、若者が、まともな賃金と安定的な雇用を手にすることができるか否か、および低水準にある出生率が今後、持続的に上昇していくか否かの二つにある。

日本ではバブル崩壊後、企業は生き残りを賭け、人件費を可能なかぎり圧縮してきた。正規社員の採用を絞りこむ一方、非正規従業員への大幅な切りかえ、年功序列賃金の昇給カーブを平らにすること、生産拠点の一部を海外に移転すること、などを断行した。

その結果、最近では給与所得者の四割近くが非正規従業員となっている。若者も例外ではない。高校や大学を卒業した直後の初職が非正規であったり、転職などで二五歳までに非正規の経験を有していたりする人が三〇〜三四歳層では男性で三割強、女性では実に四割に達している。

二五歳までに非正規経験がある人がその後、どの程度の割合で正規従業員に変わったかを調べたアンケート（「くらしと仕事に関する調査」世代間問題研究プロジェクト実施、二〇一一年）によると、日本では男女間格差が大きい。男性の場合、正規転職者比率はかつて約八割であったが、最近では五割強にとどまっている。正規への転職は三〇歳

前までが大半であり、三五歳超では、まず無理である。

他方、女性の場合、正規への転職は二三歳超ではほとんど生じていないばかりか、正規転職比率も最近では三割にとどまる。

初職におけるつまずき（バッドスタート）は入職時の経済状況に左右される度合いが比較的大きいものの、家庭要因（両親の夫婦仲がよくなかったなど）や本人の資質（最終学歴やコミュニケーション能力など）にも関連している。さらに非正規から正規への転職は、同一の職場で二年以上継続雇用された経験を有しているかなどに大きく依存している。

バッドスタート組は正規にまったくならない、または正規としての雇用期間が短いまま、年金受給者となる人が多し。このグループの場合、厚生年金加入期間が二五年未満のまま年金受給者となる比率が、将来、男性は五割強、女性は一割強になる見込みである。その場合の老齢年金月額額は平均で男性が約九万円、女性は約八万円にすぎない（厚生年金加入期間が二五年以上では、それぞれ一八万円、一四万円）。人生もバッドフィニッシュとなるおそれが強い。

非正規労働者の雇用は期限つきの契約が多く、不安定である。賃金も総じて低い。キャリアアップに欠かせない職業訓練を受ける機会も少なく、正規労働者に格上げされる可能性も今のところ高くない。また、いったん退職すると

正規労働に就くことは極めて困難な状況にある。勢い、結婚や出産・子育てをしたくても、それができる環境にはない。少なからぬ若年層が年金を支える前に、みずからの安定雇用を奪われているのである。キャリアアップもなく、非正規のまま転職を繰り返しかえしていくとすれば、低年金の悲惨な老後を迎えることになるだろう。

最近の若者には、「親の世代よりも豊かになれない」と思っている人が六割もいる。日本という国の骨格が従来とは全く変わってしまった。このような状況を放置していいのだろうか。

日本の出生率は最近、一・四弱で下げ止まったようである。ただ、出産と子育てには巨額の機会費用が伴う。また、仕事と家庭の両立は依然として容易でない。日本企業の中には、「職場の仲間に迷惑がかかる」などとして、いまだに出産や子育てへの理解が乏しい空気がある。職場環境を改善し、男性の働き方を変えることも急務である。

